



## Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA  
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØEJA,  
predstavljeni 19. marca 2020<sup>1</sup>

### Združene zadeve od C-21/19 do C-23/19

**Kazenski postopki  
zoper  
XN (C-21/19),  
YO (C-22/19),  
P. F. Kamstra Recycling BV (C-23/19),  
ob udeležbi  
Openbaar Ministerie**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,  
ki ga je vložilo Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (pritožbeno sodišče v Arnhem-Leeuwardnu,  
Nizozemska))

„Predhodno odločanje – Okolje – Pošiljke odpadkov znotraj Evropske unije – Direktiva 2008/98/ES – Člen 5(1) – Pojem ‚stranski proizvod‘ – Področje uporabe Uredbe (ES) št. 1013/2006 – Člen 1(3)(d) – Uredba (ES) št. 1069/2009 – Pojma ‚živalski stranski proizvod‘ in ‚kategorije snovi‘ – Uporaba za mešanice živalskih stranskih proizvodov in nenevarnih odpadkov – Tveganje izogibanja, ki pomeni zlorabo“

### I. Uvod

1. Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (pritožbeno sodišče v Arnhem-Leeuwardnu, Nizozemska), se nanaša na predpise Unije o odpadkih in zlasti na prevoz mešanice živalskih stranskih proizvodov in nenevarnih odpadkov.
2. Sodišče je po sodbi ReFood,<sup>2</sup> ki se je nanašala na prevoz živalskih stranskih proizvodov kategorije 3, ki je najmanj nevarna, in na vprašanje, ali ta prevoz ureja Uredba (ES) št. 1069/2009<sup>3</sup> ali Uredba (ES) št. 1013/2006<sup>4</sup>, ki je v celoti gledano bolj zavezujoča, znova pozvano, naj odloči o povezavi med tema uredbama, vendar tokrat v primeru mešanice snovi.
3. Obravnavana zadeva izpostavlja nekatere težave pri pisanju in posledično pri razlagi aktov, ki se uporabljajo, ki jih bom poskušal poudariti.

<sup>1</sup> Jezik izvirnika: francoščina.

<sup>2</sup> Sodba z dne 23. maja 2019, ReFood (C-634/17, EU:C:2019:443; v nadaljevanju: sodba ReFood).

<sup>3</sup> Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. oktobra 2009 o določitvi zdravstvenih pravil za živalske stranske proizvode in pridobljene proizvode, ki niso namenjeni prehrani ljudi, ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1774/2002 (Uredba o živalskih stranskih proizvodih) (UL 2009, L 300, str. 1).

<sup>4</sup> Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2006 o pošiljkah odpadkov (UL 2006, L 190, str. 1).

4. Po končani analizi bom Sodišču v skladu z usmeritvijo, ki jo je začrtala sodba ReFood, predlagal, naj odloči, da za prevoz mešanice živalskih stranskih proizvodov in nenevarnih odpadkov velja Uredba št. 1069/2009 oziroma natančneje določbe, ki se uporabljajo za kategorijo živalskih stranskih proizvodov, v katero spadajo živalski stranski proizvodi, ki jih vsebuje ta mešanica.

## II. Pravni okvir

### A. Pravo Unije

#### 1. Predpisi o odpadkih

##### a) Direktiva 2008/98/ES

5. Člen 2(2) Direktive 2008/98/ES<sup>5</sup> določa:

„Iz področja uporabe te direktive se v obsegu, ki ga ureja druga zakonodaja Skupnosti, izvamejo:

[...]

(b) živalski stranski proizvodi, vključno s predelanimi proizvodi, ki jih zajema Uredba ES št. 1774/2002,<sup>[6]</sup> razen tistih, ki so namenjeni za sežig, odlaganje ali uporabo v obratu za pridobivanje bioplinov ali obratu za kompostiranje;

[...]“

6. Člen 5 te direktive, naslovljen „Stranski proizvodi“, določa:

„1. Snov ali predmet, ki nastane pri proizvodnem procesu, katerega glavni namen ni proizvodnja tega izdelka, se lahko šteje za stranski proizvod in ne za odpadek v smislu točke (1) člena 3 le, če so izpolnjeni naslednji pogoji:

- (a) zagotovljena je nadaljnja uporaba snovi ali predmeta;
- (b) snov ali predmet se lahko neposredno uporabi brez kakršne koli nadaljnje obdelave, razen običajnih industrijskih postopkov;
- (c) snov ali predmet se proizvaja kot sestavni del nekega proizvodnega procesa, in
- (d) nadaljnja uporaba je zakonita, tj. snov ali predmet izpolnjuje vse s proizvodom, okoljem in varstvom zdravja povezane zahteve za določeno uporabo, in ne bo povzročila splošnega škodljivega vpliva na okolje ali zdravje ljudi.

[...]“

5 Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv (UL 2008, L 312, str. 3).

6 Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 3. oktobra 2002 o določitvi zdravstvenih pravil za živalske stranske proizvode, ki niso namenjeni prehrani ljudi (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 37, str. 92). Ta uredba je bila razveljavljena in nadomeščena z Uredbo št. 1069/2009.

*b) Uredba št. 1013/2006*

7. V uvodni izjavi 11 Uredbe št. 1013/2006 je navedeno:

„Treba se je izogniti podvajanju z Uredbo [št. 1774/2002], ki že vsebuje določbe o celotnem tovoru, njegovem usmerjanju in transportu (zbiranje, prevoz, ravnanje, obdelava, uporaba, predelava ali odstranjevanje, vodenje evidence, spremni dokumenti in sledljivost) živalskih stranskih proizvodov v Skupnost in iz nje.“

8. Člen 1(3)(d) te uredbe določa:

„Ta uredba se ne uporablja za:

[...]

(d) pošiljke, ki so predmet odobritve iz Uredbe [...] št. 1774/2002;

[...]“

9. Člen 2, točka 35 navedene uredbe vsebuje opredelitev „nezakonitih pošiljk“, ki med drugim zajema pošiljke, opravljene brez zahtevane prijave zadevnim pristojnim organom ali brez njihovega soglasja.

10. Člen 12(1)(c) te uredbe določa:

„1. Kadar se predloži prijava za predvideno pošiljko odpadkov, namenjeno predelavi, lahko pristojni organi ciljne države in države odpreme [...] utemeljeno ugovarjajo v skladu s [p]ogodbo in na podlagi enega ali več naslednjih razlogov:

[...]

(c) da predvidena pošiljka ali predelava ne bi bila v skladu z nacionalno zakonodajo države odpreme, ki se nanaša na predelavo odpadkov, vključno s primeri, kadar bi predvidena pošiljka odpadkov bila namenjena predelavi v objektu, ki ima nižje standarde obdelave za določene odpadke od tistih, ki se uporabljajo v državi odpreme in sicer zaradi upoštevanja potrebe po zagotovitvi pravičnega delovanja notranjega trga.

[...]“

*2. Predpisi o živalskih stranskih proizvodih*

*a) Uredba št. 1774/2002*

11. Člen 2 Uredbe št. 1774/2002, naslovljen „Opredelitev pojmov“, določa:

„1. V tej uredbi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

(a) stranski živalski proizvodi: celi trupi ali deli živali ali proizvodi živalskega izvora iz členov 4, 5 in 6, ki niso namenjeni prehrani ljudi, vključno z jajčnimi celicami, zarodki in semenom;

[...]

(d) snovi kategorije 3: stranski živalski proizvodi iz člena 6;

[...]“

12. Člen 6 te uredbe, naslovljen „Snovi kategorije 3“, določa, da „[s]novi kategorije 3 zajemajo stranske živalske proizvode z naslednjim opisom, ali katere koli snovi, ki vsebujejo tovrstne stranske proizvode“. Izrazi „ali katere koli snovi, ki vsebujejo tovrstne stranske proizvode“ so bili uporabljeni tudi za opredelitev snovi kategorije 1 in 2 v členih 4 in 5 te uredbe.

b) Uredba (ES) št. 1069/2009

13. V uvodni izjavi 29 Uredbe št. 1069/2009 je navedeno:

„Živalski stranski proizvodi in pridobljeni proizvodi bi morali biti razvrščeni v tri kategorije, ki na podlagi ocen tveganja odražajo stopnjo tveganja za javno zdravje in zdravje živali. [...]“

14. Člen 1 te uredbe določa:

„Ta uredba določa pravila v zvezi javnim zdravjem in zdravjem živali za živalske stranske proizvode in pridobljene proizvode, da se preprečijo in zmanjšajo na minimum tveganja v zvezi z javnim zdravjem in zdravjem živali, ki jih povzročajo ti proizvodi, ter zlasti zaščiti varnost prehranske in krmne verige.“

15. Člen 3 navedene uredbe določa:

„Za namene te uredbe se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

1. ‚živalski stranski proizvodi‘ pomenijo cela telesa ali dele živali, proizvode živalskega izvora ali druge proizvode, pridobljene iz živali, ki niso namenjeni prehrani ljudi, vključno z jajčnimi celicami, zarodki in živalskim semenom;
2. ‚pridobljeni proizvodi‘ pomenijo proizvode, pridobljene pri eni ali več obdelav, pretvorbah ali fazah predelave živalskih stranskih proizvodov;

[...]“

16. Členi 8, 9 in 10 Uredbe št. 1069/2009 opredeljujejo snovi kategorij 1, 2 in 3.

17. Člen 41 te uredbe, naslovljen „Uvoz in tranzit“, v odstavku 2 določa:

„Z odstopanjem od odstavka 1 se uvoz in tranzit:

[...]

- (b) živalskih stranskih proizvodov ali pridobljenih proizvodov, mešanih ali kontaminiranih s katerim koli odpadkom s seznama nevarnih odpadkov iz Odločbe 2000/532/ES,<sup>[7]</sup> izvaja samo, če izpolnjujejo zahteve Uredbe [...] št. 1013/2006;

[...]“

<sup>7</sup> Odločba Komisije z dne 3. maja 2000 o nadomestitvi Odločbe 94/3/ES o oblikovanju seznama odpadkov skladno s členom 1(a) Direktive Sveta 75/442/EGS o odpadkih in Odločbe Sveta 94/904/ES o oblikovanju seznama nevarnih odpadkov skladno s členom 1(4) Direktive Sveta 91/689/EGS o nevarnih odpadkih (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 5, str. 151).

18. Člen 43 navedene uredbe, naslovljen „Izvoz“, v odstavku 5 določa:

„Z odstopanjem od odstavkov 3 in 4 se izvoz:

[...]

- (b) živalskih stranskih proizvodov ali pridobljenih proizvodov, mešanih ali onesnaženih s katerim koli odpadkom s seznama nevarnih odpadkov iz Odločbe [2000/532], izvaja samo, če izpolnjujejo zahteve Uredbe [...] št. 1013/2006.“

19. Člen 48 iste uredbe, naslovljen „Nadzor odpremljanja v druge države članice“, določa:

„1. Kadar nosilec dejavnosti namerava v drugo državo članico odpremiti snovi kategorije 1, kategorije 2 in mesno-kostno moko ali živalske maščobe, pridobljene iz snovi kategorije 1 ali kategorije 2, o tem obvesti pristojni organ države članice izvora in pristojni organ namembne države članice.

Pristojni organ namembne države članice se v določenem obdobju na podlagi vloge nosilca dejavnosti odloči:

- (a) da zavrne prejem pošiljke;
- (b) da brezpogojno sprejme to pošiljko, ali
- (c) da za sprejem pošiljke postavi pogoje:
- (i) če pridobljeni proizvodi niso bili sterilizirani pod pritiskom, jih je treba tako obdelati, ali
- (ii) živalski stranski proizvodi ali iz njih pridobljeni proizvodi morajo izpolnjevati vse pogoje za odpremljanje pošiljk, ki so upravičeni za zaščito javnega zdravja in zdravja živali, za zagotovitev, da se z živalskimi stranskimi proizvodi in pridobljenimi proizvodi ravna v skladu s to uredbo.

2. Obrazci za vloge nosilcev dejavnosti iz odstavka 1 se lahko sprejmejo v skladu z regulativnim postopkom iz člena 52(3).

3. Pristojni organ države članice izvora v skladu s Sklepom 2004/292/ES<sup>[8]</sup> prek sistema Traces obvesti pristojni organ namembne države članice o odpremi vsake pošiljke, poslani namembni državi članici:

- (a) živalskih stranskih proizvodov ali pridobljenih proizvodov iz odstavka 1;
- (b) predelanih živalskih beljakovin, pridobljenih iz snovi kategorije 3. [...]

[...]

6. Z odstopanjem od odstavkov 1 do 5 so živalski stranski proizvodi ali pridobljeni proizvodi, navedeni v teh odstavkih, ki so mešani ali kontaminirani s katerim koli odpadkom s seznama nevarnih odpadkov iz Odločbe [2000/532], poslani v drugo državo članico samo, če izpolnjujejo zahteve Uredbe [...] št. 1013/2006.

[...]“

<sup>8</sup> Odločba Komisije z dne 30. marca 2004 o uvedbi sistema Traces in spremembah Odločbe 92/486/EGS (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 43, str. 367).

20. Člen 54 Uredbe št. 1069/2009 določa:

„Uredba [...] št. 1774/2002 se razveljavi z učinkom od 4. marca 2011.

Sklicevanja na Uredbo [...] št. 1774/2002 se štejejo za sklicevanja na to uredbo [...]“.

### **B. Nizozemsko pravo**

21. Člen 10.60(2) Wet milieubeheer (zakon o varstvu okolja) določa:

„Dejanja iz člena 2, točka 35, [Uredbe št. 1013/2006] so prepovedana.“

22. Člen 1.1(6) zakona o varstvu okolja določa:

„[...] Kot odpadki se nikakor ne štejejo snovi, mešanice ali predmeti, ki so stranski proizvodi v smislu člena 5 [Direktive 2008/98], če ti stranski proizvodi izpolnjujejo pogoje, določene v zgoraj navedenem členu, in merila, ki so za to določena v izvedbenem ukrepu, sprejetem na podlagi navedenega člena [Direktive 2008/98], ali odloku, ki ga sprejme minister.“

### **III. Spori o glavni stvari, vprašanja za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem**

23. Openbaar Ministerie (državno tožilstvo, Nizozemska) družbi P.F. Kamstra Recycling BV ter fizičnima osebama XN in YO, ki delata za to družbo (v nadaljevanju skupaj: družba Kamstra Recycling), v okviru treh kazenskih postopkov očita, da so med 10. junijem 2011 in 19. junijem 2012 iz Nizozemske v Nemčijo brez predhodne prijave pristojnim organom ali njihovega soglasja v skladu z Uredbo št. 1013/2006 poslale mešanico slanine in živalskih tkiv, mešanico maščobnih odpadkov in slanine, mešanico kanalizacijskega blata in drugih (neznanih) odpadkov, mešanico kanalizacijskega blata in odpadkov (mlečni proizvodi) ter mešanico mulja iz čiščenja odpadnih vod in beljakovinskega koncentrata.

24. Predložitveno sodišče navaja, da je najmanj pri eni ali dveh od zadevnih mešanic šlo delno za živalske stranske proizvode in delno za druge snovi ter da so bili v tem primeru živalski stranski proizvodi snovi kategorije 3 v smislu člena 10 Uredbe št. 1069/2009. Mešanice so bile namenjene uporabi v obratu za pridobivanje bioplina v Nemčiji. Pošiljke, obravnavane v postopku v glavni stvari, niso bile prijavljene pristojnim organom in ti organi niso dali soglasja.

25. To sodišče poudarja, da se v teh zadevah postavlja vprašanje, ali pošiljke mešanic, na katere se nanašajo obtožbe, spadajo na področje uporabe Uredbe št. 1013/2006 ali Uredbe št. 1069/2009.

26. Državno tožilstvo meni, da se uporablja Uredba št. 1013/2006, ker je treba mešanice iz obtožnice vsekakor šteti za odpadke. Po njegovem mnenju je treba na vprašanje, ali gre za živalske stranske proizvode, odgovoriti na podlagi meril, določenih v členu 5(1) Direktive 2008/98, in na podlagi opredelitve „živalskih stranskih proizvodov“ v členu 3, točka 1, Uredbe št. 1069/2009.

27. Obdolženci nasprotno menijo, da bi se v obravnavani zadevi morala uporabljati Uredba št. 1069/2009, in ne Uredba št. 1013/2006, ker so mešanice, navedene v obtožnicah, živalski stranski proizvodi. Če gre za živalski stranski proizvod, naj bi namreč Uredba št. 1069/2009 prevladala nad Uredbo št. 1013/2006. V zvezi s tem obdolženci trditev, da so zadevne mešanice živalski stranski proizvodi, opirajo na opredelitev „živalskih stranskih proizvodov“ iz nekdanje uredbe o živalskih stranskih proizvodih, to je Uredbe št. 1774/2002. V skladu z zadnjemavedeno uredbo naj bi pojem „živalski stranski proizvodi“ vključeval tudi „katere koli snovi/mešanice, ki vsebujejo živalske stranske proizvode“.

28. Obdolženci priznavajo, da v Uredbi št. 1069/2009 sicer res ni več določeno, da je treba snovi, ki vsebujejo živalske stranske proizvode, šteti za živalske stranske proizvode. Vendar trdijo, da naj namen zadnjenavedene uredbe ne bi bil, da bi se spremenila opredelitev pojma „živalski stranski proizvodi“ iz Uredbe št. 1774/2002. Obdolženci so se v podporo temu stališču sklicevali na izvedensko mnenje z dne 10. marca 2016, ki ga je na prvi stopnji naročilo rechtbank Gelderland (sodišče v Gelderlandu, Nizozemska). Tako naj bi bile tudi mešanice živalskih stranskih proizvodov, razen mešanic živalskih stranskih proizvodov, ki vsebujejo nevarne odpadke, zajete v opredelitvi „živalskih stranskih proizvodov“ iz Uredbe št. 1069/2009 ne glede na to, kakšno je razmerje med živalskimi stranskimi proizvodi in drugimi snovmi v mešanici.

29. Rechtbank Gelderland (sodišče v Gelderlandu) je upoštevalo stališče iz izvedenskega mnenja in obdolženca oprostilo za dejanja, ki so jim bila očitana. Državno tožilstvo je nato zoper te oprostive vložilo pritožbo pri predložitvenem sodišču.

30. Predložitveno sodišče se najprej sprašuje, kako je pojem „stranski proizvodi“ iz člena 5 Direktive 2008/98 povezan s pojmom „živalski stranski proizvodi“ iz Uredbe št. 1069/2009. Natančneje, sprašuje se, ali se snov, ki je ni mogoče opredeliti kot stranski proizvod v smislu te direktive, vseeno lahko šteje za „živalski stranski proizvod“ v smislu navedene uredbe in je posledično izključena s področja uporabe Uredbe št. 1013/2006 na podlagi njenega člena 1(3).

31. Dalje, po mnenju predložitvenega sodišča je potrebna razlaga člena 1(3)(d) Uredbe št. 1013/2006, da bi se določilo, kako je treba razumeti izključitev s področja uporabe te uredbe v zvezi s „pošilk[ami], ki so predmet odobritve iz Uredbe [št. 1069/2009]“. V zvezi s tem se po mnenju tega sodišča postavlja vprašanje, ali se ta izključitev nanaša na prevoz živalskih stranskih proizvodov med eno in drugo državo članico neodvisno od kategorije, v katero spadajo te snovi, ali pa se nanaša le na prevoz snovi iz člena 48 Uredbe št. 1069/2009, in sicer snovi kategorije 1, snovi kategorije 2, nekaterih iz njih pridobljenih proizvodov in predelanih živalskih beljakovin, pridobljenih iz snovi kategorije 3.

32. Nazadnje, predložitveno sodišče meni, da si mora postaviti vprašanje, ali je treba člen 1(3)(d) Uredbe št. 1013/2006 razlagati tako, da se nanaša tudi na pošiljke mešanic živalskih stranskih proizvodov in drugih snovi, in, če je odgovor pritrdilen, ali je razmerje živalskih stranskih proizvodov in drugih snovi v mešanici pomembno.

33. Po mnenju tega sodišča je treba v zvezi s tem ugotoviti, ali je bil namen opredelitve „živalskih stranskih proizvodov“ v Uredbi št. 1069/2009 vnesti vsebinsko spremembo glede na opredelitev v Uredbi št. 1774/2002 v smislu, da količine snovi, mešane s količino živalskega stranskega proizvoda, ne glede na razmerje med tema količinama, ni mogoče opredeliti kot „živalski stranski proizvod“, tako da pošiljka take mešanice spada na področje uporabe Uredbe št. 1013/2006.

34. V teh okoliščinah je Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (pritožbeno sodišče v Arnhem-Leeuwardnu) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

- „1. Ali snov, ki ni stranski proizvod v smislu Direktive 2008/98, po definiciji prav tako ni živalski stranski proizvod v smislu Uredbe št. 1069/2009, tako da ta snov na podlagi člena 1(3) Uredbe št. 1013/2006 ni izključena s področja uporabe slednje? Ali pa ni izključeno, da je snov zajeta z opredelitvijo živalskih stranskih proizvodov v smislu Uredbe št. 1069/2009, če ta snov ne izpolnjuje pogojev iz člena 5(1) Direktive 2008/98, tako da ta snov ne spada samodejno na področje Uredbe št. 1013/2006?
2. Kako je treba razumeti pošiljko, ki je predmet odobritve iz Uredbe št. 1774/2002 – zdaj Uredba št. 1069/2009 – v smislu člena 1(3) Uredbe št. 1013/2006: ali je z njo mišljen prevoz živalskih stranskih proizvodov (iz ene države članice v drugo državo članico) ne glede na to, za katero kategorijo te snovi gre? Ali pa je z njo mišljen prevoz snovi iz člena 48 Uredbe št. 1069/2009 (prej

člen 8 Uredbe št. 1774/2002), ki je omejen na živalske stranske proizvode ali pridobljene proizvode v smislu te določbe, torej snov kategorije 1 in snov kategorije 2 in določene iz njih pridobljene proizvode, vključno s predelanimi živalskimi beljakovinami, pridobljenimi iz snovi kategorije 3?

3. Če je treba s pošiljko, ki je predmet odobritve iz Uredbe št. 1774/2002 – zdaj Uredba št. 1069/2009 – v smislu člena 1(3)(d) Uredbe št. 1013/2006 razumeti kot prevoz živalskih stranskih proizvodov (iz ene države članice v drugo državo članico) ne glede na to, v katero kategorijo spada ta snov, ali je treba potem člen 1(3)(d) Uredbe št. 1013/2006 dalje razumeti tako, da so z njim mišljene tudi pošiljke mešanic živalskih stranskih proizvodov in drugih snovi in, če je tako, ali je pri tem upošteveno razmerje živalskih stranskih proizvodov in drugih snovi v mešanici? Ali pa ta živalski stranski proizvod izgubi naravo živalskega stranskega proizvoda v smislu Uredbe št. 1069/2009 in postane, ker je pomešan z drugo snovjo, odpadek v smislu Uredbe št. 1013/2006?“

35. Predložitvena odločba z dne 19. decembra 2018 je v sodno tajništvo Sodišča prispela 15. januarja 2019. Pisna stališča so predložili družba Kamstra Recycling, državno tožilstvo, nizozemska, francoska in avstrijska vlada ter Evropska komisija. Iste stranke in zainteresirane osebe, razen državnega tožilstva, so bile zastopane na obravnavi 4. decembra 2019.

#### IV. Analiza

36. Zaporedoma bom preučil vsako od treh vprašanj, pri čemer takoj poudarjam, da drugo vprašanje v bistvu povzema vprašanje, na katero je Sodišče odgovorilo v sodbi ReFood, vendar predložitveno sodišče tega odgovora ni imelo na voljo, ker je bila sodba Sodišča izdana šele po tem, ko je poslalo svoj predlog za sprejetje predhodne odločbe.

##### A. Prvo vprašanje

37. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba opredelitev „živalskih stranskih proizvodov“ v smislu člena 3, točka 1, Uredbe št. 1069/2009 razlagati v povezavi z opredelitvijo „stranskega proizvoda“ iz člena 5 Direktive 2008/98, tako da pojem „živalski stranski proizvodi“ zajema le snov, ki je tudi „stranski proizvod“ v smislu te direktive.

38. Analiza obeh pojmov kaže, da nista povezana.

39. Prvič, njuni opredelitvi se nikakor ne prekrivata in ne napotujeta druga na drugo. „Stranski proizvod“ v smislu člena 5 Direktive 2008/98 je snov ali proizvod, ki nastane pri proizvodnem procesu in izpolnjuje nekatere pogoje.<sup>9</sup> „Živalski stranski proizvodi“ pa so v členu 3, točka 1, Uredbe št. 1069/2009 samostojno opredeljeni kot cela telesa ali deli živali, proizvodi živalskega izvora ali drugi proizvodi, pridobljeni iz živali, ki niso namenjeni prehrani ljudi, vključno z jajčnimi celicami, zarodki in živalskim semenom.

40. Drugič, pojem „stranski proizvod“ v smislu člena 5 Direktive 2008/98 je opredeljen kot nasprotje pojmu „odpadek“ v smislu člena 3, točka 1, te direktive. Člen 5 namreč izrecno določa, da „stranski proizvod“ ni odpadek. Nasprotno pa so „živalski stranski proizvodi“ v smislu člena 3, točka 1, Uredbe št. 1069/2009 lahko „odpadki“ v smislu člena 3, točka 1, Direktive 2008/98, kot izhaja iz členov 12, 13 in 14 Uredbe št. 1069/2009. Zato je neka snov lahko „živalski stranski proizvod“, če ustreza pojmu „odpadek“, ne da bi bila „stranski proizvod“ v smislu Direktive 2008/98.

<sup>9</sup> Glej točko 6 teh sklepnih predlogov.

41. Tretjič, kot trdi Komisija, se kot „stranski proizvod“ v smislu člena 5 Direktive 2008/98 lahko šteje le snov ali predmet, za katerega je gotovo, da bo pozneje uporabljen brez kakršne koli nadaljnje obdelave, razen običajnih industrijskih postopkov. To izključuje, da bi bil „stranski proizvod“ lahko predmet predelave, zlasti s sterilizacijo, medtem ko je taka predelava posebej predvidena v primeru „živalskih stranskih proizvodov“.<sup>10</sup>

42. Četrtrič, Direktiva 2008/98 izrecno določa,<sup>11</sup> da se ne uporablja za živalske stranske proizvode, ki jih zajema Uredba št. 1069/2009,<sup>12</sup> razen tistih, ki so namenjeni za sežig, odlaganje ali uporabo v obratu za pridobivanje bioplinov ali obratu za kompostiranje. V teh treh primerih se Direktiva 2008/98 uporablja za „živalske stranske proizvode“, ne da bi se sklicevala na pojem „stranski proizvod“ v smislu člena 5 te direktive.

43. Iz tega sledi, da je snov, ki ni „stranski proizvod“ v smislu Direktive 2008/98, vseeno lahko „živalski stranski proizvod“ v smislu Uredbe št. 1069/2009.

44. Poudarjam, da je ta razlaga v skladu s ciljem Uredbe št. 1069/2009, katere namen je vzpostaviti celovit okvir za prevoz živalskih stranskih proizvodov.<sup>13</sup>

45. Sodišču tako predlagam, naj na prvo vprašanje odgovori, da opredelitev „živalskih stranskih proizvodov“ v smislu člena 3, točka 1, Uredbe št. 1069/2009 ni odvisna od opredelitve „stranskega proizvoda“ iz člena 5 Direktive 2008/98, tako da je snov lahko „živalski stranski proizvod“, ne da bi bila „stranski proizvod“ v smislu te direktive.

## ***B. Drugo vprašanje***

46. Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem Sodišče v bistvu sprašuje, kako je treba razlagati člen 1(3)(d) Uredbe št. 1013/2006. S tem želi to sodišče izvedeti, ali so vse pošiljke živalskih stranskih proizvodov ne glede na kategorijo, v katero spadajo, izključene iz Uredbe št. 1013/2006 ali pa so iz te uredbe izključene le nekatere od teh pošiljk. To vprašanje je bilo pravzaprav predmet predloga za sprejetje predhodne odločbe v zadevi ReFood, v kateri sem predstavil sklepne predloge<sup>14</sup> in v kateri je bila izdana sodba z istim imenom. Kot sem navedel v točki 36 teh sklepnih predlogov, je bila ta sodba izdana po tem, ko je bila ta zadeva predložena Sodišču.

47. Sodišču zato predlagam, naj spomni na svojo ugotovitev iz točke 62 sodbe ReFood, in sicer, da je treba člen 1(3)(d) Uredbe št. 1013/2006 razlagati tako, da so pošiljke živalskih stranskih proizvodov, za katere se uporablja Uredba št. 1069/2009, izvzete s področja uporabe Uredbe št. 1013/2006, razen v primerih, v katerih je z Uredbo št. 1069/2009 izrecno določena uporaba Uredbe št. 1013/2006.

48. Zadevni primeri so navedeni v členu 41(2)(b), členu 43(5)(b) in členu 48(6) Uredbe št. 1069/2009. Nanašajo se na vse mešanice živalskih stranskih proizvodov in nevarnih odpadkov.

<sup>10</sup> Glej zlasti člen 2(g)(iii), člen 3(19), člen 12(a)(ii), člen 13(d), člen 14(k) in člen 24(a) Uredbe št. 1069/2009.

<sup>11</sup> Glej člen 2(2)(b) Direktive 2008/98.

<sup>12</sup> Direktiva 2008/98 se sklicuje na Uredbo št. 1774/2002, vendar se v skladu s členom 54 Uredbe št. 1069/2009 sklicevanja na Uredbo št. 1774/2002 štejejo za sklicevanja na Uredbo št. 1069/2009.

<sup>13</sup> Glej sodbo ReFood (točka 56); glej tudi člen 2(2) Direktive 2008/98.

<sup>14</sup> Glej moje sklepne predloge v zadevi ReFood (C-634/17, EU:C:2019:61).

### C. Tretje vprašanje

49. Predložitveno sodišče želi s tretjim vprašanjem izvedeti, kako je treba obravnavati prevoz mešanic – kot so te iz postopka v glavni stvari – živalskih stranskih proizvodov<sup>15</sup> in drugih snovi, v obravnavanem primeru nenevarnih odpadkov. V bistvu sprašuje, ali je treba Uredbo št. 1069/2009, obravnavano ob upoštevanju člena 1(3)(d) Uredbe št. 1013/2006, razlagati tako, da se uporablja za mešanico živalskih stranskih proizvodov z drugimi snovmi, ki niso nevarni odpadki, ne glede na delež živalskih stranskih proizvodov v tej mešanici.

50. Odgovor povzročča težave, kot dokazujejo različna stališča, ki so bila Sodišču predstavljena v pisnem in ustnem delu postopka.

51. Te težave so povezane s tem, da v Uredbi št. 1069/2009 ni izrecno obravnavano vprašanje mešanic živalskih stranskih proizvodov in nenevarnih odpadkov, da opredelitev živalskih stranskih proizvodov v tej uredbi poraja vprašanja o uporabi Uredbe za te mešanice in da povezava z Uredbo št. 1013/2006 v zvezi z nenevarnimi podatki ni jasna.

52. Vprašanje se postavlja v naslednjih okoliščinah. Podjetje je z Nizozemske prepeljalo, med drugim, kanalizacijsko blato,<sup>16</sup> ki v obravnavani zadevi ni nevaren odpadek in je bilo mešano z živalskim stranskim proizvodom kategorije 3, za njegovo predelavo v obratu za pridobivanje bioplina v Nemčiji. Glede na to, ali se ta mešanica šteje za živalski stranski proizvod ali odpadek ali eno in drugo, se za njen prevoz uporablja Uredba št. 1069/2009 ali Uredba št. 1013/2006 ali celo obe uredbi.

53. Praktični izzivi so veliki. Iz predložitvene odločbe in pisnega stališča državnega tožilstva izhaja, da se zadevno blato, obravnavano samo in torej nepovezano z živalskimi stranskimi proizvodi, šteje za „odpadek“ in da se za njegovo pošiljanje uporablja postopek prijave in predhodnega soglasja iz Uredbe št. 1013/2006. Če se po tem, ko se pomeša z živalskim stranskim proizvodom kategorije 3, šteje za živalski stranski proizvod te kategorije in se zanj uporablja le Uredba št. 1069/2009, bosta njegov prevoz spremljala le komercialni dokument, v katerem je podrobno navedena narava zadevnih snovi, in po potrebi zdravstveno spričevalo,<sup>17</sup> postopek prijave in soglasja pa ne bo potreben. Postopek je torej veliko bolj zahteven, če se uporablja Uredba št. 1013/2006.<sup>18</sup>

54. Za odgovor na zastavljeno vprašanje je potrebna razlaga Uredbe št. 1069/2009 z vidika sodbe ReFood ob upoštevanju njenega besedila, cilja in sistematike.

#### 1. Ugotovitve iz sodbe ReFood

55. Zadeva, v kateri je bila izdana ta sodba, se je nanašala na prevoz živalskega stranskega proizvoda kategorije 3 iz države članice, in sicer je šlo za odpadke iz gostinskih dejavnosti iz člena 10, točka (p), Uredbe št. 1069/2009, ki so bili namenjeni za obdelavo v obratu za pridobivanje bioplina v drugi državi članici. Predložitveno sodišče je želelo izvedeti, ali to pošiljko ureja Uredba št. 1013/2006 in se zato ob upoštevanju narave zadevnih odpadkov zanjo uporablja postopek prijave in predhodnega soglasja ali pa jo ureja Uredba št. 1069/2009 in se zanjo uporablja preprostejši postopek. Ker je bil odgovor odvisen od razlage člena 1(3)(d) Uredbe št. 1013/2006, je Sodišču postavilo vprašanje v zvezi s tem.

<sup>15</sup> V nadaljevanju uporabljam izraz „živalski stranski proizvodi“, ki zajema „živalske stranske proizvode“ v smislu člena 3, točka 1, Uredbe št. 1069/2009 in „pridobljene proizvode“ v smislu člena 3, točka 2, te uredbe.

<sup>16</sup> Druge snovi, prepeljane z živalskimi stranskimi proizvodi, so navedene v točki 23 teh sklepnih predlogov, vendar je kanalizacijsko blato tisto, na kar so se osredotočili tako predložitveno sodišče kot stranke, ki so predložile stališča. V zvezi s tem bi poudaril, da je slanica predvsem slana voda in da glede mešanic s to snovjo stališča niso bila podana. Poleg tega so odpadne vode osnova za kanalizacijsko blato.

<sup>17</sup> Glej člen 21(2) Uredbe št. 1069/2009.

<sup>18</sup> Glej sodbo ReFood (točka 39).

56. Kot je bilo navedeno v točki 47 teh sklepnih predlogov, je Sodišče odločilo, da člen 1(3)(d) Uredbe št. 1013/2006 s področja uporabe te uredbe izvzema pošiljke živalskih stranskih proizvodov, za katere se uporablja Uredba št. 1069/2009, *razen* v primerih, v katerih je z zadnjenavedeno uredbo izrecno določena uporaba Uredbe št. 1013/2006.<sup>19</sup> Ugotovilo je, da to velja v primeru mešanic živalskih stranskih proizvodov in nevarnih odpadkov, za katere je v Uredbi št. 1069/2009 izrecno navedeno, da so zajete z Uredbo št. 1013/2006.<sup>20</sup> Nasprotno pa je poudarilo, da prevoz živalskega stranskega proizvoda kategorije 3 ni med primeri, ki so izrecno navedeni v Uredbi št. 1069/2009, in zato ne spada na področje uporabe Uredbe št. 1013/2006.<sup>21</sup>

57. Ali je treba iz te sodbe sklepati, da mešanice živalskih stranskih proizvodov in nenevarnih odpadkov, ker niso izrecno navedene med temi primeri, ne spadajo na področje uporabe Uredbe št. 1013/2006, temveč na področje uporabe Uredbe št. 1069/2009?

58. To je stališče družbe Kamstra Recycling, nizozemske vlade in Komisije. Prvi dve menita, da ta mešanica, ker gre za mešanico živalskega stranskega proizvoda kategorije 3 in nenevarnega odpadka, prav tako spada v navedeno kategorijo. Komisija meni, da je treba prevoz take mešanice obravnavati kot prevoz kategorije 2. Francoska vlada meni, da se za pošiljko takih mešanic uporablja Uredba št. 1069/2009, če vsebuje živalske stranske proizvode, ki jo vsebuje ta mešanica, in Uredba št. 1013/2006, če jo sestavljajo druge snovi, ki so nenevarni odpadki.<sup>22</sup>

59. Kot poudarja predložitveno sodišče, je razlog za dvom sprememba opredelitve „živalskih stranskih proizvodov“ in „kategorije“ živalskih stranskih proizvodov, do katere je prišlo po razveljavitvi Uredbe št. 1774/2002 in njeni nadomestitvi z Uredbo št. 1069/2009. Zadnjenavedena uredba v svojih opredelitvah ne zajema več jasno takih mešanic.<sup>23</sup>

60. Menim, da sodba ReFood, v kateri je Sodišče Uredbo št. 1069/2009 podrobno preučilo z vidika Uredbe št. 1013/2006 in Direktive 2008/98, daje orodja za pritrtilen odgovor na vprašanje, postavljeno v točki 57 teh sklepnih predlogov.

61. Ker pa Sodišče v okviru te sodbe ni imelo priložnosti, da bi obravnavalo vprašanje mešanic živalskih stranskih proizvodov in nenevarnih odpadkov, je treba preučitev tega vprašanja začeti s predstavitvijo dvomov, ki jih vzbuja besedilo Uredbe št. 1069/2009.

## *2. Dvomi, ki jih vzbuja opredelitev „živalskih stranskih proizvodov“ in „kategorij“*

62. Živalski stranski proizvodi so v členu 3, točka 1, Uredbe št. 1069/2009 opredeljeni kot cela telesa ali deli živali, proizvodi živalskega izvora ali drugi proizvodi, pridobljeni iz živali, ki niso namenjeni prehrani ljudi, vključno z jajčnimi celicami, zarodki in živalskim semenom.

<sup>19</sup> Moj poudarek. Glej sodbo ReFood (točke 55, 56 in 62).

<sup>20</sup> Glej sodbo ReFood (točki 53 in 54).

<sup>21</sup> Glej sodbo ReFood (točka 55).

<sup>22</sup> Avstrijska vlada in državno tožilstvo sta svoje stališče predstavila le v pisnem delu postopka in zato nista uporabila sodbe ReFood. Avstrijska vlada meni, da pošiljka mešanic živalskih stranskih proizvodov in nenevarnih odpadkov spada na področje uporabe Uredbe št. 1013/2006. Državno tožilstvo tako kot francoska vlada, vendar drugače kot nizozemska vlada, meni, da se za pošiljko takih mešanic vzporedno uporabljata Uredba št. 1013/2006 in Uredba št. 1069/2009.

<sup>23</sup> Glej točki 12 in 15 teh sklepnih predlogov.

63. Čeprav je pojem „živalski stranski proizvodi“ iz Uredbe št. 1774/2002 blizu tej opredelitvi, se je njegova opredelitev razlikovala, ker je bilo v njej napoteno na člene 4, 5 in 6 te uredbe, v katerih so bile opredeljene tri kategorije živalskih stranskih proizvodov.<sup>24</sup> Te opredelitve pa so za vsako kategorijo vsebovale ne le seznam posebej imenovanih živalskih stranskih proizvodov, ampak so zajemale tudi „katere koli snovi, ki vsebujejo tovrstne stranske proizvode“.<sup>25</sup>

64. Tako je bilo na podlagi Uredbe št. 1774/2002 mogoče – kar ni sporno – da nenevarni odpadki, kot je kanalizacijsko blato, ki so mu bili primešani živalski stranski proizvodi, pomenijo živalske stranske proizvode, ker so del „snovi, ki vsebujejo tovrstne stranske proizvode“.

65. Členi 8, 9 in 10 Uredbe št. 1069/2009, ki povzemajo in preoblikujejo te tri kategorije snovi, vsebujejo tudi podobne sezname posebej imenovanih živalskih stranskih proizvodov, ne vsebujejo pa več izraza „katere koli snovi, ki vsebujejo tovrstne stranske proizvode“.

66. Po spremembi, vneseni v opredelitev „kategorij“ živalskih stranskih proizvodov, se postavlja vprašanje, ali so take mešanice še vedno živalski stranski proizvodi in ali je zakonodajalec želel iz Uredbe št. 1069/2009 izključiti mešanice takih stranskih proizvodov in drugih snovi.

67. Kot poudarja predložitveno sodišče, bi dobesedna razlaga uredbe, temelječa le na teh opredelitvah, povzročila, da bi bile s področja uporabe te uredbe izključene mešanice živalskih stranskih proizvodov in drugih snovi, vendar bi upoštevanje drugih določb uredbe, zlasti določb o mešanicah živalskih stranskih proizvodov in nevarnih odpadkov, ter zgodovina nastanka teh določb lahko nasprotovala takemu sklepu.

68. Zato se je treba v naslednjem oddelku sklicevati na te druge določbe, ki so bile preučene v sodbi ReFood, in na zgodovino nastanka Uredbe št. 1069/2009.

### 3. Določbe o mešanicah živalskih stranskih proizvodov in nevarnih odpadkov

69. Mešanice živalskih stranskih proizvodov in nevarnih odpadkov so predmet člena 41(2)(b), člena 43(5)(b) in člena 48(6) Uredbe št. 1069/2009. Iz teh določb, razlaganih z vidika pripravljanih dokumentov, je mogoče sklepati, kakšno je stališče zakonodajalca glede prevoza mešanic teh stranskih proizvodov in *nenevarnih* odpadkov.

70. Kot je Sodišče odločilo v točkah 53 in 54 sodbe ReFood, te določbe uvajajo odstopanje od uporabe Uredbe št. 1069/2009, ker določajo, da se za prevoze mešanic teh stranskih proizvodov in nevarnih odpadkov uporablja Uredba št. 1013/2006.

71. Sodišče je iz tega v točki 55 te sodbe *a contrario* sklepalo, da razen v primerih, ki so izrecno navedeni v teh določbah, pošiljka živalskih stranskih proizvodov ne spada na področje uporabe Uredbe št. 1013/2006.

72. Z vidika pripravljanih dokumentov za Uredbo št. 1069/2009 je treba ugotoviti, da ta sklep velja za pošiljke mešanic živalskih stranskih proizvodov in nenevarnih odpadkov, saj te mešanice niso izrecno navedene v teh določbah.

<sup>24</sup> Glej točko 11 teh sklepnih predlogov.

<sup>25</sup> Moj poudarek. Glej točko 12 teh sklepnih predlogov.

73. Kot namreč izhaja iz teh pripravljalnih dokumentov,<sup>26</sup> je bil Evropskemu parlamentu predložen predlog spremembe glede obsega odstopanj, določenih v členih 41, 43 in 48 Uredbe št. 1069/2009. Namen predlaganih sprememb<sup>27</sup> je bil zagotoviti, da se mešanice živalskih stranskih proizvodov in *katerega koli* odpadka, nevarnega ali nenevarnega, uvažajo v Unijo ali izvažajo iz nje, so v tranzitu skozi Unijo ali se odpremijo iz ene države članice v drugo le v skladu z Uredbo št. 1013/2006.

74. Ugotoviti je treba, da je Parlament in posledično zakonodajalec<sup>28</sup> z zavrnitvijo teh predlogov sprememb preučil vprašanje ureditve, ki se uporablja za pošiljko mešanic živalskih stranskih proizvodov in nenevarnih odpadkov, in zavestno izključil, da bi se za njihovo pošiljanje uporabljala Uredba št. 1013/2006.

75. Dodal bi, da zakonodajalec s tem teh mešanic ni izključil s področja uporabe Uredbe št. 1069/2009, ampak samo s področja uporabe odstopanja. Iz tega sledi, da ta uredba zajema mešanice z *nevarnimi* odpadki in mešanice z *nenevarnimi* odpadki, vendar se Uredba št. 1013/2006 uporablja samo za pošiljanje prvo navedenih mešanic.

76. Poudarjam, da nič v pripravljalnih dokumentih ne kaže na to, da je zakonodajalec želel s spremembo opredelitev „živalskih stranskih proizvodov“ in „kategorij“ živalskih stranskih proizvodov spremeniti področje uporabe Uredbe št. 1069/2009 v zvezi s temi mešanicami z nenevarnimi odpadki. V prvotnem predlogu Komisije, ki sta ga obravnavala Parlament in Svet, so bile uporabljene podobne opredelitve kot v Uredbi št. 1774/2002, „kategorije“ pa so vsebovale izraz „katere koli snovi, ki vsebujejo take stranske proizvode“. Poročilo z dne 2. marca 2009, ki ga je preučil Parlament,<sup>29</sup> je v bistvu še vsebovalo iste opredelitve. Te so bile spremenjene šele v stališču Parlamenta, sprejetem v prvi obravnavi aprila 2009, to je stališču, ki mu ustreza Uredba št. 1069/2009 v končni različici, ne da bi bilo podano pojasnilo za to spremembo opredelitev.

77. Tako se zdi, da spremembe v opredelitvah živalskih stranskih proizvodov in kategorij živalskih stranskih proizvodov niso vplivale na vprašanje uporabe Uredbe št. 1069/2009 za mešanice živalskih stranskih proizvodov in nenevarnih odpadkov.

78. To analizo potrjujeta tudi cilj Uredbe št. 1069/2009 in sistematika njenih določb.

79. Glede *ciljev* Uredbe št. 1069/2009 naj na prvem mestu spomnim, da iz uvodnih izjav 5 in 6 Uredbe št. 1069/2009 izhaja, da si je zakonodajalec prizadeval vzpostaviti skladen in celovit okvir zdravstvenih pravil, ki se uporabljajo za živalske stranke proizvode, zlasti za njihov prevoz, ki so sorazmerna z zdravstvenimi tveganji, ki jih predstavljajo, in ki upoštevajo okoljska tveganja.<sup>30</sup> Uredba št. 1069/2009 je torej glede na Uredbo št. 1013/2006 poseben predpis oziroma *lex specialis*, ki zajema vsa ravnanja z živalskimi stranskimi proizvodi.

80. Na drugem mestu, kot izhaja iz uvodne izjave 11 Uredbe št. 1013/2006 in člena 2(2)(b) Direktive 2008/98, se je zakonodajalec hotel izogniti prekrivanju med Uredbo št. 1069/2009 in Uredbo št. 1013/2006 in s tem nekoristnim podvajanjem ter prevoz živalskih stranskih proizvodov načeloma izvzeti s področja uporabe predpisov o odpadkih.<sup>31</sup>

26 Poročilo Evropskega parlamenta o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi zdravstvenih pravil za živalske stranske proizvode, ki niso namenjeni prehrani ljudi („Uredba o živalskih stranskih proizvodih“), z dne 2. marca 2009 (A6-0087/2009).

27 Glej predloge sprememb 111, 113 in 114.

28 Parlament je te predloge spremembe zavrnil v prvi in edini obravnavi. Besedilo, ki ga je Parlament sprejel po tej obravnavi, ustreza končnemu zakonodajnem aktu, in sicer Uredbi št. 1069/2009, ki sta jo sprejela Parlament in Svet.

29 Glej opombo 26 teh sklepnih predlogov.

30 Glej sodbo ReFood (točka 49).

31 Glej sodbo ReFood (točke 44, 46 in 47).

81. Sodišče je povzelo te ključne elemente svoje analize in v točki 56 sodbe ReFood presodilo, da je zakonodajalec z Uredbo št. 1069/2009 želel uvesti „celovit okvir pravil za prevoz živalskih stranskih proizvodov in iz uporabe Uredbe št. 1013/2006 izvzeti, razen če ni izrecno drugače določeno, pošiljanje živalskih stranskih proizvodov, ki jih ta zajema“. Drugače povedano, namen zakonodajalca je bil, da Uredba št. 1069/2009 zajema vse pošiljke živalskih stranskih proizvodov, vključno z mešanici teh proizvodov z odpadki, hkrati pa določiti, da se za pošiljke mešanic živalskih stranskih proizvodov in nevarnih odpadkov uporablja posebna ureditev iz Uredbe št. 1013/2006.

82. *Sistematika* Uredbe št. 1069/2009 gre v isto smer. Zakonodajalec je hotel z določitvijo pravil za vse prevoze živalskih stranskih proizvodov kategorije 3, ki je najmanj nevarna, prek živalskih stranskih proizvodov kategorij 2 in 1 do mešanic z nevarnimi odpadki zajeti vse položaje v zvezi s prevozom živalskih stranskih proizvodov, posledično vključno z mešanici teh proizvodov z nenevarnimi odpadki.

83. Upoštevanje zadnjenavedenih odpadkov v Uredbi št. 1069/2009 potrjuje tudi Uredba (EU) št. 142/2011 o izvajanju te uredbe.<sup>32</sup> Poglavje III Priloge VIII k Uredbi št. 142/2011 namreč vsebuje vzorec komercialnega dokumenta, ki ga morajo izpolniti prevozniki in v katerem so med blatom, za katero se uporablja, izrecno navedene mešanice živalskih stranskih proizvodov in nenevarnih odpadkov.<sup>33</sup>

84. Tako kljub negotovosti, ki jih je povzročila sprememba opredelitev živalskih stranskih proizvodov in kategorij živalskih stranskih proizvodov, iz vseh pravil, določenih v Uredbi št. 1069/2009, izhaja, da se ta uredba tako kot Uredba št. 1774/2002 pred njo nanaša na vse prevoze živalskih stranskih proizvodov, ki niso namenjeni prehrani ljudi, vključno z mešanici teh proizvodov z nenevarnimi odpadki, in da je treba te mešanice kot prej šteti za živalske stranske proizvode.

85. V tej fazi analize je treba pojasniti, katere posledice je mogoče izpeljati iz uporabe Uredbe št. 1069/2009 za mešanice živalskih stranskih proizvodov in nenevarnih odpadkov.

#### *4. Posledice, ki izhajajo iz uporabe Uredbe št. 1069/2009*

86. Po mojem mnenju iz uporabe Uredbe št. 1069/2009 izhaja, da je treba pri prevozu mešanic živalskih stranskih proizvodov in nenevarnih odpadkov upoštevati pravila, ki se uporabljajo za kategorijo, v katero spadajo zadevni živalski stranski proizvodi. Kadar gre torej kot v postopku v glavni stvari za mešanice živalskih stranskih proizvodov kategorije 3 in nenevarnih odpadkov, se uporabljajo pravila, ki veljajo za prevoz te kategorije živalskih stranskih proizvodov.

87. Ta posledica izhaja iz Uredbe št. 1069/2009. Ta uredba tako določa pravila, ki se uporabljajo za vse živalske stranske proizvode, ne glede na njihovo kategorijo,<sup>34</sup> in pravila, ki se uporabljajo posebej za živalske stranske proizvode glede na njihovo kategorijo.<sup>35</sup>

<sup>32</sup> Uredba Komisije z dne 25. februarja 2011 o izvajanju Uredbe (ES) št. 1069/2009 Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi zdravstvenih pravil za živalske stranske proizvode in pridobljene proizvode, ki niso namenjeni prehrani ljudi, ter o izvajanju Direktive Sveta 97/78/ES glede nekaterih vzorcev in predmetov, ki so izvzeti iz veterinarskih pregledov na meji v skladu z navedeno direktivo (UL 2011, L 54, str. 1), kakor je bila nazadnje spremenjena z Izvedbeno uredbo Komisije (EU) 2019/1177 z dne 10. julija 2019 (UL 2019, L 185, str. 26) (v nadaljevanju: Uredba št. 142/2011).

<sup>33</sup> Opombe k polju v zvezi z naravo blaga, ki se prevažata, namreč napotujejo na seznam blaga, med katerim so take mešanice, ki morajo biti navedene tako: „[vrsta živalskega stranskega proizvoda ali pridobljenega proizvoda] z dodanimi nenevarnimi odpadki [oznaka EURAL]“.

<sup>34</sup> Glej na primer člen 21 Uredbe št. 1069/2009 o zbiranju, prevozu in sledljivosti.

<sup>35</sup> Glej na primer: člene od 12 do 14 Uredbe št. 1069/2009 o odstranjevanju in uporabi snovi, pri čemer se člen 12 nanaša na snovi kategorije 1, člen 13 na snovi kategorije 2 in člen 14 na snovi kategorije 3; člen 48 te uredbe, ki se uporablja za odpremo snovi kategorij 1 ali 2 ali nekaterih proizvodov, pridobljenih iz teh snovi, in mešanic z nevarnimi odpadki ali predelanimi živalskimi beljakovinami, pridobljenimi iz snovi kategorije 3, v Uniji.

88. Torej se ne strinjam niti s stališčem francoske vlade, da se za prevoz teh mešanic vzporedno uporabljata Uredba št. 1069/2009 in Uredba št. 1013/2006, niti s stališčem Komisije, da za ta prevoz veljajo pravila, ki se uporabljajo za živalske stranske proizvode kategorije 2. Iz razlogov, ki jim bom predstavil v nadaljevanju, menim, da razlagi, ki ju predlagata, povečujeta breme, naloženo gospodarskim subjektom, v smeri, ki ni določena z Uredbo št. 1069/2009.

*a) Vzporedna uporaba obeh uredb*

89. Francoska vlada je navedla, da se po njenem mnenju za mešanice živalskih stranskih proizvodov in nenevarnih odpadkov vzporedno uporabljata obe uredbi. Ta vlada je pojasnila, da če bi se uporabljala samo Uredba št. 1069/2009, Francija ne bi mogla ugovarjati temu, da se kanalizacijsko blato, mešano z živalskimi stranskimi proizvodi, iz drugih držav članic pošlje na njeno ozemlje zaradi vnosa v tla, kot bi to lahko storila na podlagi člena 12(1)(c) Uredbe št. 1013/2006.<sup>36</sup> Navedena vlada je predstavila tudi tveganje, da bi bila mešanica kanalizacijskega blata in odpadkov iz supermarketov prepeljana v Francijo za take namene, ne da bi se upoštevala nacionalna zakonodaja, ki določa stroga pravila na tem področju. Če tak prevoz ne bi bil prijavljen v skladu z Uredbo št. 1013/2006, pristojni namembni organi ne bi bilo seznanjeni s tem prevozom in zanj ne bi mogli uveljavljati pogojev ali celo prepovedati njegove odpreme.

90. Vseeno menim, da vzporedna uporaba obeh uredb za mešanice živalskih stranskih proizvodov in nenevarnih odpadkov ni mogoča. Najprej, taka uporaba bi odvzela smisel odstopanju v zvezi z mešanicami z nevarnimi odpadki, ker – kot je bilo navedeno zgoraj – iz tega odstopanja, branega z vidika zgodovine njegovega nastanka, izhaja, da se Uredba št. 1013/2006 uporablja *samo* za prevoz zadnjenavedenih mešanic in da je prevoz mešanic z nenevarnimi odpadki iz tega izvzet. Dalje, tudi če francoska vlada izraža resnično zaskrbljenost, ta ne bi mogla utemeljiti vzporedne uporabe obeh uredb, ker taka uporaba nima podlage v teh aktih, saj zadevni prevoz ne spada med primere, ki so v Uredbi št. 1069/2009 izrecno predvideni za uporabo Uredbe št. 1013/2006.<sup>37</sup> Nazadnje, uporaba obeh uredb bi bila v nasprotju s cilji zakonodajalca, ki so preprečiti prekrivanje zakonodaj.

*b) Razvrstitev zadevnih mešanic v kategorijo 2*

91. Komisija je pojasnila, da je po njenem mnenju prevoz mešanic živalskih stranskih proizvodov kategorije 3 in nenevarnih odpadkov zajet s pravili, ki se uporabljajo za odpadke kategorije 2. Ta bolj zavezujoča pravila, navedena v členu 48, od (1) do (5), Uredbe št. 1069/2009, v zvezi z odpremljanjem v Uniji določajo predvsem predhodno obveščanje organov namembne države članice.

92. Ta institucija trdi, da člen 9 Uredbe št. 1069/2009, v katerem so obravnavane snovi kategorije 2, vsebuje točko (h), v kateri so združeni živalski stranski proizvodi, razen snovi kategorije 1 ali snovi kategorije 3. Ta določba naj bi pomenila preostalo razvrstitev, ki vključuje vse snovi, ki niso jasno navedene v kategoriji 1 ali 3, in naj bi zajemala mešanice z nenevarnimi odpadki. Taka razvrstitev naj bi sledila logiki Uredbe št. 1069/2009, v skladu s katero se, ko je upoštevnih več kategorij, uporabljajo tiste, ki določajo najstrožjo ureditev.

<sup>36</sup> Francoska vlada je pojasnila, da večina držav članic ne dovoljuje tovrstne uporabe kanalizacijskega blata, mešanega z nenevarnimi odpadki, in da jo Francija dovoljuje, vendar zanjo določa stroga pravila. Pojasnila je, da si nacionalni organi pridržujejo pravico, da v skladu s členom 12(1)(c) Uredbe št. 1013/2006 zavrnejo pošiljke tega blata iz držav članic, ki ne določajo take uporabe tega blata.

<sup>37</sup> Glej sodbo ReFood (točka 55).

93. Res je, da je treba pri mešanica snovi, ki spadajo v različne kategorije, mešanico obravnavati, kot da spada v kategorijo, ki določa najstrožjo ureditev,<sup>38</sup> in da se zdi, da ta pristop ustreza logiki, ki se na splošno uporablja za odpadke.<sup>39</sup>

94. Vseeno poudarjam, da je zakonodajalec navedel, da želi z uvedbo Uredbe št. 1069/2009 zmanjšati upravno breme za gospodarske subjekte in hkrati ohraniti visoko raven zdravstvenega varstva.<sup>40</sup> Po mojem mnenju torej strožje ureditve ni treba uporabiti zunaj primerov, določenih s to uredbo.<sup>41</sup> Pri tem pa se mi zdi, da bi Sodišče ravno s tem, če bi menilo, da je treba ureditev za kategorijo 2 uporabljati za prevoz mešanic živalskih stranskih proizvodov kategorije 3 in nenevarnih odpadkov, preseгло primere, ki jih je določil zakonodajalec.

95. Prvič, pravila o uporabi najstrožje ureditve so določena le za mešanice živalskih stranskih proizvodov različnih kategorij<sup>42</sup> in ne za mešanice živalskih stranskih proizvodov in drugih snovi.

96. Drugič, ta preostala kategorija, ki je bila vključena že v Uredbo št. 1774/2002,<sup>43</sup> v skladu z njenim besedilom zajema živalske stranske proizvode, razen snovi kategorije 1 ali snovi kategorije 3. Iz uvodne izjave 35 Uredbe št. 1069/2009 izhaja, da je treba to preostalo kategorijo kot prej uporabiti za vrste snovi, ki so našteje v kategorijah 1, 2 in 3 te uredbe, vendar v njih niso izrecno navedene.

97. Tako ugotavljam, da v skladu z Uredbo št. 1774/2002 snovi, kot so „koža“ in „enodnevnih piščanci“, niso bile posebej navedene v nobeni kategoriji. Zato so te snovi verjetno spadale v to preostalo kategorijo in bi morale biti samodejno razvrščene v kategorijo 2.<sup>44</sup> Zakonodajalec je kot prej ohranil to preostalo razvrstitev kot previdnostni ukrep, da bi bil vsak drug živalski stranski proizvod, ki ni naveden v nobeni od treh kategorij, razvrščen v kategorijo 2. Nasprotno pa se ta kategorija, nič bolj kot v skladu z Uredbo št. 1774/2002, ne uporablja za mešanice z nenevarnimi odpadki.

98. Tretjič, Komisija priznava, da bi razvrstitev zadevnih mešanic v kategorijo 2 pomenila veliko breme za gospodarske subjekte, če bi se uporabljala v celotni verigi operacij,<sup>45</sup> in je na obravnavi pred Sodiščem navedla, da morajo le za *prevoz* teh mešanic veljati pravila, ki se uporabljajo za živalske stranske proizvode kategorije 2. Za druge operacije, zlasti predelavo, naj bi še naprej veljala pravila, ki se uporabljajo za kategorijo 3.

99. Vendar Uredba št. 1069/2009 nikakor ne določa take različne razvrstitve glede na operacije, ki se izvajajo z zadevnimi snovmi. Kot izhaja iz uvodne izjave 29 in člena 7 Uredbe št. 1069/2009, je edino upoštevno merilo za razvrstitev živalskih stranskih proizvodov stopnja tveganja in ne operacija, ki se izvaja. Razvrstitev živalskega stranskega proizvoda po kategorijah posledično velja za vse operacije, ki se izvajajo s stranskim proizvodom, od zbiranja do uporabe ali odstranjevanja. Iz tega sledi, da mešanica snovi, ki je zajeta z Uredbo št. 1069/2009 in vsebuje nenevarne odpadke, ne more biti razvrščena v strožjo kategorijo, v tem primeru kategorijo 2, samo zaradi njenega prevoza.

38 Glej uvodno izjavo 30 Uredbe št. 1069/2009.

39 Glej v tem smislu člen 28 Uredbe št. 1013/2006 in sodbo z dne 21. junija 2007, *Omni Metal Service* (C-259/05, EU:C:2007:363, točke od 32 do 35).

40 Glej predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi zdravstvenih pravil za živalske stranske proizvode, ki niso namenjeni prehrani ljudi, predstavljen 10. junija 2008 (COM(2008) 345 final), točka 5.4 obrazložitvenega memoranduma.

41 Glej na primer posebna pravila, ki se uporabljajo zlasti za prevoz odpadkov iz gostinskih dejavnosti, navedenih v členu 21(4) Uredbe št. 1069/2009, in odstopanje, določeno v členu 48(6) te uredbe.

42 Glej člen 8(g) Uredbe št. 1069/2009, v skladu s katerim so v kategorijo 1 razvrščene mešanice snovi kategorije 1 bodisi s snovmi kategorije 2 bodisi s snovmi kategorije 3 ali z obojimi, in člen 9(g) te uredbe, v skladu s katerim so v kategorijo 2 razvrščene mešanice snovi kategorije 2 s snovmi kategorije 3.

43 Glej člen 5(g) Uredbe št. 1774/2002.

44 Ti proizvodi so zdaj razvrščeni v kategorijo 3, za katero se šteje, da je bolj prilagojena njihovi nevarnosti, to je v člen 10(b)(iii) in člen 10(k)(iii) Uredbe št. 1069/2009.

45 Francoska vlada je na obravnavi pred Sodiščem navedla, da bi morala biti mešanica, namenjena predelavi v obratu za kompostiranje ali pridobivanje bioplina, s tem, da je prešla v kategorijo 2, predhodno sterilizirana pod tlakom, kar bi bilo za gospodarske subjekte posebej obremenjujoče in drago.

100. Zato menim, da mešanica živalskih stranskih proizvodov kategorije 3 in nenevarnih odpadkov spada v to kategorijo in da za prevoz te mešanice v Uniji veljajo pravila, ki se nanašajo na živalske stranske proizvode te kategorije.

101. Predložitveno sodišče sprašuje še, ali je treba take mešanice obravnavati kot živalske stranske proizvode ne glede na to, kolikšen delež živalskih stranskih proizvodov vsebujejo.

102. V Uredbi št. 1069/2009 delež snovi ni omenjen in ne zdi se, da je to upošteven podatek. Majhna količina živalskih stranskih proizvodov kategorije 3, mešana z nenevarnimi podatki, tako načeloma vodi k razvrstitvi te mešanice med snovi kategorije 3.

103. Vendar to vprašanje odseva temeljni pomislek, in sicer tveganje, da bi uporaba Uredbe št. 1069/2009 za zadevne mešanice privedla do izogibanja Uredbi št. 1013/2006, ki pomeni zlorabo. Prav zaradi tega pomisleka sta francoska vlada in Komisija predlagali uporabo dodatnih omejitev. Zato bom to vprašanje obravnaval v naslednjem razdelku.

##### *5. Tveganje izogibanja, ki pomeni zlorabo*

104. Sodišču je bilo predstavljenih več primerov ravnanja, ki se štejejo za zlorabe.

105. Omenil sem že tveganje, ki ga je poudarila francoska vlada, da bi se kanalizacijsko blato, mešano z živalskimi stranskimi proizvodi kategorije 3, prepeljalo zaradi vnosa v tla, ne da bi bili pristojni organi namembne države članice o tem obveščeni, in da bi se to blato vneslo v tla brez upoštevanja nacionalnih pravil.

106. Nizozemska vlada je omenila možnost, da se nenevarni odpadki natovorijo na tovornjake, ki ne bi bili dovolj očiščeni po prevozu živalskih stranskih proizvodov, in se štejejo za mešanico, za katero se uporablja Uredba št. 1069/2009 brez upoštevanja določb Uredbe št. 1013/2006.

107. Nazadnje, državno tožilstvo je omenilo možnost, da podjetja pločevinke mleka odvržejo med nenevarne odpadke, da bi se izognila strožjim pravilom iz Uredbe št. 1013/2006.

108. Očitno neupoštevanje pravil države članice ali Unije bi lahko pomenilo kršitev, ki se kaznuje s sankcijami.

109. Bolj občutljiv je položaj, ko gospodarski subjekt formalno upošteva ta pravila.

110. Naj spomnim, da morata biti za obstoj zlorabe izpolnjena subjektivni in objektivni element.<sup>46</sup> Prvi pomeni, da je bistveni namen zadevne prakse korist, ki izhaja iz predpisov Unije, tako da se umetno ustvarijo pogoji, potrebni za njeno pridobitev.<sup>47</sup> Drugi pa so vse objektivne okoliščine, iz katerih izhaja, da kljub formalnemu izpolnjevanju pogojev, določenih s predpisi Unije, njihov cilj ni bil dosežen.<sup>48</sup>

111. Dodajanje majhnih količin živalskih stranskih proizvodov med nenevarne odpadke, kot je kanalizacijsko blato, bi v nekaterih okoliščinah lahko pomenilo nedovoljeno prakso.

112. Tako bi bilo v primeru dodajanja pločevink mleka z edinim namenom izogniti se uporabi Uredbe št. 1013/2006 in uporabiti manj strog postopek iz Uredbe št. 1069/2009.

<sup>46</sup> Glej moje sklepe predloge v zadevi Argos Supply Trading (C-4/15, EU:C:2016:223, točka 110).

<sup>47</sup> Glej zlasti sodbo z dne 21. februarja 2006, Halifax in drugi (C-255/02, EU:C:2006:121, točka 75).

<sup>48</sup> Glej zlasti sodbi z dne 14. decembra 2000, Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, točka 52), in z dne 11. januarja 2007, Vonk Dairy Products (C-279/05, EU:C:2007:18, točka 33).

113. Nasprotno pa, če se živalski stranski proizvod prevaža v skladu s panožnimi praksami in če te določajo med drugim, da se živalski stranski proizvodi, kot je majhna količina mleka, lahko dodajo kanalizacijskemu blatu zaradi predelave v obratu za pridobivanje bioplina, tega prevoza, za katerega se uporablja ureditev iz Uredbe št. 1069/2009, ni treba šteti za nedovoljeno prakso.

114. Nadzor nad spoštovanjem pravil iz Uredbe št. 142/2011, zlasti zahtev glede higiene, sledljivosti in količine snovi, ki se prevaža, bi moral omogočiti preverjanje, ali ni prevoz, izveden v okviru ureditve iz Uredbe št. 1069/2009, nedovoljena praksa.

115. Vendar ni izključeno, da uporaba Uredbe št. 1069/2009 za mešanice živalskih stranskih proizvodov kategorije 3 ali celo kategorije 1 ali 2 in nenevarnih odpadkov ne omogoča ustreznega zagotavljanja varovanja okolja.

116. Čeprav se v Uredbi št. 1069/2009 upošteva okolje,<sup>49</sup> namreč tudi v primeru živalskih stranskih proizvodov kategorije 1 ali 2, če se za prevoz mešanic živalskih stranskih proizvodov in nenevarnih odpadkov uporablja samo ta uredba, ostajajo dvomi o sledljivosti teh odpadkov. Kot je francoska vlada trdila na obravnavi pred Sodiščem, bi bilo s tem mogoče pojasniti dejstvo, da iz prijave prevoza teh mešanic niso nujno natančno razvidne snovi, ki niso živalski stranski proizvodi.

117. Poleg tega ugotavljam, da člen 48(1)(c) Uredbe št. 1069/2009 omogoča, da se za prevoz živalskih stranskih proizvodov kategorije 1 ali 2 uporabljajo pogoji, katerih namen je zaščita javnega zdravja in zdravja živali, da pa tveganja, povezana z okoljem, niso omenjena.

118. Razumem torej pomisleke, povezane z okoljem, ki so bili izraženi v tej zadevi, vendar menim, da ti Sodišču ne dovoljujejo, da Uredbo št. 1069/2009 razlaga tako, da bi se povečalo breme za gospodarske subjekte, kot predlagata francoska vlada in Komisija, ker za to ne obstaja pravna podlaga. Njuni predlogi ne bi bili sprejemljiva razlaga Uredbe št. 1069/2009. Če bi se pokazalo, da je mogoče dokazati resničnost omenjenih tveganj, bi moral zakonodajalec Unije spremeniti veljavne predpise, zlasti Uredbo št. 1069/2009.

119. Glede na trenutno zakonodajo tako Sodišču predlagam, naj na tretje vprašanje odgovori, da je treba Uredbo št. 1069/2009, obravnavano ob upoštevanju člena 1(3)(d) Uredbe št. 1013/2006, razlagati tako, da se uporablja za mešanico živalskih stranskih proizvodov z drugimi snovmi, ki so nenevarni odpadki, ne glede na delež živalskih stranskih proizvodov.

120. Pravila, ki se uporabljajo za prevoz živalskih stranskih proizvodov dane kategorije, mešanih z nenevarnimi odpadki, so tista, ki urejajo prevoz živalskih stranskih proizvodov, ki spadajo v to kategorijo.

## V. Predlog

121. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je postavilo *Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden* (pritožbeno sodišče v Arnhem-Leeuwardnu, Nizozemska), odgovori:

1. Opredelitev „živalskih stranskih proizvodov“ v smislu člena 3, točka 1, Uredbe (ES) št. 1069/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. oktobra 2009 o določitvi zdravstvenih pravil za živalske stranske proizvode in pridobljene proizvode, ki niso namenjeni prehrani ljudi, ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1774/2002 (Uredba o živalskih stranskih proizvodih) ni odvisna od opredelitve

<sup>49</sup> Glej sodbo *ReFood* (točka 49).

„stranskega proizvoda“ iz člena 5 Direktive 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv, tako da je snov lahko živalski stranski proizvod, ne da bi bila stranski proizvod v smislu te direktive.

2. Člen 1(3)(d) Uredbe (ES) št. 1013/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2006 o pošiljkah odpadkov je treba razlagati tako, da so pošiljke živalskih stranskih proizvodov, za katere se uporablja Uredba št. 1069/2009, izvzete s področja uporabe Uredbe št. 1013/2006, razen v primerih, v katerih je z Uredbo št. 1069/2009 izrecno določena uporaba Uredbe št. 1013/2006.

Zadevni primeri so navedeni v členu 41(2)(b), členu 43(5)(b) in členu 48(6) Uredbe št. 1069/2009. Nanašajo se na vse mešanice živalskih stranskih proizvodov in nevarnih odpadkov.

3. Uredbo št. 1069/2009, obravnavano ob upoštevanju člena 1(3)(d) Uredbe št. 1013/2006, je treba razlagati tako, da se uporablja za mešanico živalskih stranskih proizvodov z drugimi snovmi, ki niso nevarni odpadki, ne glede na delež živalskih stranskih proizvodov.

Pravila, ki se uporabljajo za prevoz živalskih stranskih proizvodov dane kategorije, mešanih z nenevarnimi odpadki, so tista, ki urejajo prevoz živalskih stranskih proizvodov, ki spadajo v to kategorijo.